

Cécile Cathelin
Doctorante en science politique CIRAD/UMR ART-DEV/Université Lyon 2
cecile.cathelin@cirad.net

Jean-François Le Coq
Economiste CIRAD/UMR ART-DEV
jean-francois.le_coq@cirad.fr

50ième conférence de l'ASRDLF
Session « Le patrimoine naturel: prise en charge et modes de gouvernance »

**La politique de conservation des forêts au Costa Rica :
analyse au prisme de la gouvernance et des coalitions**

Résumé

A travers l'analyse de la politique de conservation des forêts publiques et privées au Costa Rica, nous chercherons à mettre à l'épreuve le cadre théorique de la gouvernance tel qu'il a été conceptualisé par Le Galès (1995). Il s'agit non seulement d'évaluer la gestion institutionnelle de la politique de conservation des forêts au travers de deux évolutions fondamentales liées à la gouvernance, de type verticale avec la multiplication des échelons de gouvernement et de type horizontale avec l'ouverture de l'action publique à des acteurs non étatiques, mais également de montrer, en s'appuyant sur le cadre analytique des coalitions (Sabatier et Jenkins-Smith, 1993), que ces évolutions peuvent se comprendre comme le résultat de conflit et d'évolution du rapport de forces entre des coalitions positionnées sur cet enjeu.

SIGLES

AC : Aire de conservation

CCF : ‘Cámara Costarricense Forestal’ (Chambre forestière costaricienne)

COLAC : Conseil local des aires de conservation

CONAC : Conseil national des aires de conservation

CORAC : Conseil régional des aires de conservation

DGF : Direction générale forestière

DVS : Direction de la vie sauvage

FONAFIFO : Fond national de financement forestier

GTZ : Agence de coopération allemande

MINAE : Ministère de l’environnement et de l’énergie

ONF : Bureau national forestier

PAS : Plan d’ajustement structurel

PPSE : Programme de Paiement pour Services Environnementaux

SINAC : Système national des aires de conservation

SPN : Service des parcs nationaux

Introduction

Depuis les années 1970, le recours au terme de gouvernance est de plus en plus fréquent et se trouve mobilisé par une multitude d'acteurs aux logiques hétérogènes évoluant dans des sphères différentes – des scientifiques aux experts, de l'administration publique à la coopération internationale – ce qui a favorisé sa polysémie. Bien que Simoulin parle d'un « terme indéfinissable qui fait autorité », il distingue néanmoins deux définitions principales au sein de la communauté scientifique (2003). Tandis que l'une entend la gouvernance comme un mode de coordination parmi d'autres qui correspondrait à une nouvelle manière d'analyser l'action publique, à un changement de regard et qui pourrait s'appliquer à des périodes révolues, l'autre définition conceptualise un nouveau mode de décision politique, attaché à la période contemporaine, et correspondant à des recompositions bien réelles et récentes de l'action publique (Simoulin, 2003). Comme Simoulin (2003), nous nous intéresserons à la seconde perspective qui fait de la gouvernance une notion historique. Elle met l'accent sur des phénomènes de brouillage de frontières entre sphère publique et espace privé, d'atténuation du poids de la hiérarchie et de remise en question de l'Etat comme seul et unique acteur pertinent dans la conduite des politiques publiques.

Dans cette communication, nous considérerons donc la gouvernance au sens de Le Galès comme une notion désignant un mode particulier de pilotage de l'action publique, qui renverrait à deux évolutions fondamentales : d'une part, une multiplication des échelons politico-administratifs et d'autre part, l'ouverture du *policy-making* à des acteurs non étatiques (Le Galès, 1995). Ces deux recompositions récentes questionnent ainsi le monopole de l'Etat dans le processus de fabrique des politiques publiques et nous conduisent à analyser l'action publique comme des processus complexes et négociés entre acteurs multiples, au delà des autorités locales et étatiques (Le Galès, 1995). L'approche en terme de gouvernance souligne « la fragmentation et l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique » (Le Galès, 1995, p.60) et ainsi, encourage à sortir d'une lecture politico-administrative classique. Selon Le Galès, les sociétés seraient passées d'une logique hiérarchique de *gouvernement* vertical avec des politiques imposées par un petit groupe d'acteurs étatiques à une logique de *gouvernance* horizontale correspondant à des politiques négociées entre acteurs étatiques et non-étatiques dans le cadre d'une action publique multi-niveau. Si les travaux de Le Galès portent sur la gouvernance des villes, les évolutions qu'il décrit ne sont pas limitées au seul espace urbain.

L'environnement a été identifié comme un domaine générateur d'innovations en terme de gestion publique. Certains auteurs considèrent l'environnement « comme un laboratoire où s'inventent en permanence de nouvelles formes de gouvernance » (Theys, 2002, p.2). C'est pourquoi nous proposons de mettre à l'épreuve le cadre théorique de la gouvernance au sens de Le Galès, à travers une analyse du pilotage de la politique de conservation du patrimoine forestier au Costa Rica¹.

Petit pays d'Amérique Central, le Costa Rica est reconnu au niveau international pour l'importance de ses forêts tropicales et de sa biodiversité. Le pays a mis en place deux types de politiques de conservation des forêts. D'une part, la politique de création et d'entretien des aires protégées (parcs, réserves etc.) s'est développée à partir des années 1970 et a pris en charge la gestion des forêts publiques. Elles correspondent aujourd'hui à environ 25% du territoire national. D'autre part, le Programme de Paiement pour Services Environnementaux (PPSE), mis en place par la loi forestière de 1996, consiste en l'attribution de subventions étatiques aux propriétaires de forêts privées qui recouvrent un autre quart du territoire costaricien. Inscrit initialement dans la continuité d'anciennes subventions forestières (Le Coq et al, 2012) aux objectifs productifs, il évolue rapidement vers un programme de conservation des forêts privées². Ces deux politiques sont mises en œuvre par deux institutions publiques, créées à la même période, à savoir la fin des années 1990 : d'une part, le Système national des aires de conservations (SINAC) en charge de la politique des parcs³ et d'autre part, le Fond national de financement forestier (FONAFIFO), en charge du PPSE. Le processus de création du SINAC dure trois ans entre 1995 et 1998, période pendant laquelle se négocie la loi de biodiversité, qui officialise la création de cette institution en 1998. Le SINAC résulte de la fusion de trois anciennes directions du Ministère de l'environnement : la Direction générale forestière (DGF), le Service des parcs nationaux (SPN) et la Direction de la vie sauvage (DVS) dans un objectif de déssectorisation de l'action publique et de gestion institutionnelle

¹ Cette communication est issue des résultats d'une enquête de terrain réalisée entre Mars 2012 et Avril 2013 au Costa Rica, qui s'inscrit dans le cadre d'une thèse CIRAD en science politique initiée en Décembre 2010 et intitulée provisoirement « Institutionnalisation du Programme de Paiement pour Services Environnementaux au Costa Rica : une analyse des relations Etat-secteur à la lumière des coalitions ».

² Le PPSE prévoit différentes modalités selon les types d'action auquel s'engage le propriétaire foncier : la reforestation, la gestion durable des forêts, la conservation des forêts, et plus récemment la plantation en système agro-forestier depuis 2003 et la régénération naturelle depuis 2006. Toutefois, depuis sa création, la modalité conservation est la principale modalité du PPSE, représentant 89 % des surfaces objets d'un contrat de PSE (Daniels et al, 2010).

³ Le SINAC est également en charge du versant réglementaire de la politique concernant les forêts privées et possède quelques compétences vis à vis du PPSE comme l'élaboration des priorités du programme. Toute une problématique existe autour des modes de coordination/de concurrence entre le SINAC et le FONAFIFO mais elle ne fait pas l'objet de ce papier.

intégrale des écosystèmes. Si le FONAFIFO quant à lui trouve son origine dans plusieurs fonds dit « fideicommis » gérés par le département de financement forestier de la DGF entre 1990 et 1996, il est officiellement créé par la loi forestière de 1996.

Pour comprendre les caractéristiques de ces deux nouvelles institutions publiques et leurs conséquences en termes d'évolution du pilotage de la politique de conservation des forêts, il nous faut préciser quelques éléments de contexte relatifs à l'histoire politico-institutionnelle du Costa Rica. Après la guerre civile de 1948, le pays entre dans une période de stabilité politique et d'industrialisation durant laquelle se construit et se consolide un Etat Providence, centralisé, doté d'une forte capacité d'intervention au niveau économique et social (Edelman, 2005), à travers l'établissement d'une grande bureaucratie contrôlée par la « bourgeoisie d'Etat » (Dabène, 1986). L'évolution des dépenses du gouvernement central témoigne de cette croissance étatique. De 9% du PIB en 1950, elles passent à 21% en 1980⁴. A partir des années 1960, de nombreuses institutions autonomes sont créées au sein du secteur public. A la fin des années 1970, le président Figueres parle de l'Etat Costaricien comme d'« un vrai archipel institutionnel » doté de 158 organisations différentes (Edelman, 2005). En 1980, le secteur public employait 1/5 de la force de travail et représentait ¼ du PIB⁵.

Les années 1980 sont marquées par la crise économique mondiale ainsi que par les réformes néolibérales imposées par les grands bailleurs internationaux (FMI et Banque Mondiale) aux Etats en crise et notamment au Costa Rica. Ces réformes se traduisent notamment par les Plans d'Ajustement Structurel (PAS), conditionnés aux prêts des bailleurs. Les PAS impliquent des coupes drastiques dans les budgets et les ressources humaines du secteur public, la privatisation des entreprises publiques et le transfert des nombreux services publics au secteur privé (Edelman, 2005). Certains auteurs parlent d'un « important changement de cap idéologique »⁶ qui sert les intérêts des critiques de l'Etat Providence (Rodriguez et Benavides, 2009). L'objectif est en effet clairement d'affaiblir l'institution étatique.

Si l'impact de ces réformes a surtout été analysé en terme de réduction de l'Etat (Chinchilla, 1992), peu de travaux se sont attachés à comprendre, au delà de la diminution de l'appareil étatique, les transformations profondes de l'action publique et des modes d'agir de l'Etat Costaricien. Il faut toutefois mentionner les travaux de Rodriguez et Benavides qui partent du constat que la crise économique des années 1980 accélère un changement de

⁴ Rapport annuel de la Banque Centrale du Costa Rica, in Chinchilla, 1992

⁵ OFIPLAN, 1982 in Edelman, 2005

⁶ En espagnol : *"importante golpe de timón ideológico"*.

modèle dans l'administration publique (2009). Ils identifient un passage du modèle du « g rencia lisme » qui véhicule une vision verticale des organisations publiques où quelques experts ont la responsabilité et les connaissances pour la prise de décision sur une base scientifique et où le reste des fonctionnaires exécutent simplement ces ordres, à un modèle de « nouvelle gestion publique », héritée du néolibéralisme (Merrien, 1999), où l'efficacité et la productivité des administrations publiques sont des préoccupations permanentes et où de nombreuses compétences initialement publiques sont transférées au secteur privé (Rodriguez et Benavides, 2009). Leurs travaux proposent une analyse de différents programmes du secteur productif Costaricien au regard notamment de l'existence d'un écart entre la norme et l'activité effective des institutions⁷ afin de savoir s'il est utile ou non de les réformer, comme le prônent les néolibéraux. Ils répondent par la négative, fournissant des arguments en faveur de la défense de l'efficacité de la bureaucratie.

Dans cette communication, nous ne traiterons pas spécifiquement de la problématique de l'efficacité bureaucratique mais nous chercherons à analyser les transformations de l'action publique Costaricienne suite aux réformes néolibérales des années 1980-1990 à la lumière du concept de gouvernance. Nous faisons l'hypothèse de liens de causalité entre les réformes néolibérales des années 1980 et les recompositions observées qui vont dans le sens d'un modèle de gouvernance. Nous prendrons donc pour étude de cas le mode de pilotage de deux institutions, le SINAC et le FONAFIFO, en charge de l'administration des forêts.

Alors qu'une des critiques majeures faite au courant de la gouvernance réside dans la dissimulation des asymétries de participation et de pouvoir, nous proposons d'ajouter une seconde perspective analytique en suggérant une explication des évolutions par les coalitions de cause (Sabatier et Jenkins-Smith, 1995). Nous chercherons ainsi à montrer que les évolutions observées peuvent se comprendre comme le résultat de conflit et d'évolution du rapport de forces entre deux coalitions d'acteurs au sein du sous-système « gestion publique des forêts » au Costa Rica : la coalition libérale, globalement plus en faveur d'une logique de gouvernance et la coalition étatiste, qui s'attache plutôt à faire primer la logique de gouvernement.

La méthodologie employée repose sur deux axes : d'une part, l'analyse des évolutions institutionnelles de deux administrations publiques sur la base d'une révision bibliographique, d'archives et d'entretiens et d'autre part, sur l'identification des coalitions ayant défendu ou non ces évolutions, qui s'appuie essentiellement sur des entretiens semi-directifs réalisés avec

⁷ Ils centrent leur analyse sur deux questions : la relation entre les normes et l'offre institutionnelle d'une part, et la relation entre l'offre des diverses institutions du secteur, d'autre part (Rodriguez et Benavides, 2009).

de nombreux acteurs : fonctionnaires du SINAC et du FONAFIFO, organisations du secteur privé forestier, organisations environnementalistes, ONF (bureau national forestier), ingénieurs forestiers privés, producteurs forestiers, acteurs de la coopération internationale ou encore consultants. L'idée était d'identifier les croyances, les intérêts mais aussi les ressources des acteurs, ainsi que leurs relations.

Nous organiserons notre communication de la manière suivante : tout d'abord, nous présenterons brièvement les deux coalitions, leur système de croyance et les acteurs qui les composent. Se succéderont ensuite deux parties dédiées aux deux grandes évolutions de l'action publique qu'identifie la gouvernance : d'une part, la multiplication verticale des niveaux de gouvernement et d'autre part, la multiplication horizontale des acteurs impliqués dans l'action publique. Pour chacune de ses dimensions, nous analyserons trois éléments différents: l'état de cette question au niveau de l'action publique au Costa Rica, le débat entre les deux coalitions et enfin une évaluation des caractéristiques spécifiques du SINAC et du FONAFIFO à la lumière de cette question.

I. Les coalitions d'acteurs et la gestion publique des forêts

A partir de notre travail d'enquête, nous avons pu distinguer deux coalitions d'acteurs sur la problématique de la gestion des forêts au Costa Rica. Composées d'acteurs au rôle déterminant dans la construction et les transformations du SINAC et du FONAFIFO, elles se différencient essentiellement par leur croyance sur l'efficacité des secteurs publics et privés.

La coalition libérale défend la supériorité d'une régulation mixte publique/privée des forêts. Elle se positionne d'une part pour une remise en cause du pouvoir exécutif central en faveur d'autres échelons publics, invoquant plus de flexibilité et d'autre part, pour la participation des acteurs privés dans les processus décisionnels comme dans l'implémentation. Elle est composée d'un petit groupe d'acteurs, avec un fort niveau d'interconnaissance, qui ont pour la plupart de nombreux contacts avec les organismes de coopération internationale. Ces acteurs occupent dans les années 1990 des postes à responsabilité que ce soit dans l'administration publique environnementale et forestière (ministres, conseiller politique du ministre de l'environnement et premier président du FONAFIFO, premier directeur du FONAFIFO, directeurs de la DGF et du SPN) ou dans le secteur privé forestier (directeur d'un grand programme de coopération internationale dans le

secteur forestier, directeur d'un de la Chambre forestière costaricienne (CCF)⁸, et directeur du Fundecor⁹). A travers ces ressources, ils jouent un rôle central dans la construction du SINAC et du FONAFIFO.

La coalition étatiste quant à elle se positionne plutôt en faveur d'une régulation uniquement publique et essentiellement étatiste. Elle soutient la pertinence de l'échelon de l'Etat central à travers le ministère dans la régulation des forêts et n'est pas complètement convaincu des bénéfices de la participation des acteurs privés dans l'implémentation de la politique de conservation des forêts. Un directeur de département du SINAC illustre la foi en l'Etat de la coalition étatiste :

*“Nous avons développé des entreprises publiques qui viennent des années 1960 et nous voulons qu'elles restent ici. Donc pour cette raison, quand l'Etat commence à s'affaiblir, on sent, on est un peu préoccupé. Car ce sont des tendances néolibérales, qui essayent de donner les bonnes entreprises au privé, mais après on sait tous, je préfère le monopole de l'Etat que le monopole privé. Donc bon, c'est que j'ai été construit sur un modèle socialiste et la société costaricienne a toujours ce type de principes.”*¹⁰

Elle se compose plutôt d'acteurs d'institution étatique (Cour des comptes¹¹, Conseil d'Etat¹²) et de fonctionnaires du MINAE et du SINAC, même de certains ministres qui ont été en poste au cours de ces deux dernières décennies.

Ayant clarifié les croyances et les contours de ces deux coalitions qui s'affrontent sur le choix entre les différentes orientations du système de gestion publique des forêts costariciennes, nous préciserons dans les deux sections suivantes l'ampleur et les limites des changements vers la gouvernance, d'une part en matière de changement vertical (gouvernance multi-niveau), d'autre part de manière horizontale (ouverture à des acteurs non étatiques).

II. Une gouvernance multi-niveau des forêts ?

Alors que Le Galès met en évidence le nouveau caractère multi-niveau de l'action publique (1995), nous montrons que dans le cas des politiques forestières au Costa Rica, cette évolution est discutable. En effet, si certaines recompositions des institutions forestières contribuent à faire apparaître d'autres niveaux de fabrique de l'action publique au delà de

⁸ La CCF est créée en 1994, avec l'aide de la coopération internationale, pour fédérer les différents acteurs privés du secteur forestier productif (planteur forestier, exploitant forestier, industriel du bois etc.).

⁹ Fundecor est une fondation créée en 1989 à travers un grand projet de coopération internationale de l'USAID, l'agence de coopération étatsunienne, le projet Foresta. Fundecor mène des activités essentiellement forestières et environnementales.

¹⁰ Traduit par nos soins.

¹¹ En espagnol, « Contraloría General de la República » (CGR)

¹² En espagnol : « Procuraduría »

l'Etat central, notamment à travers des institutions publiques relativement autonomes vis à vis de leur ministère (1) et l'apparition d'un échelon local déconcentré (2), l'Etat apparaît toutefois rester l'acteur dominant, face à l'absence de décentralisation et de construction supranationale (3).

1) L'autonomisation vis à vis de l'autorité exécutive centrale : une intention initiale forte, soutenue par la coalition libérale mais remise en cause postérieurement par la coalition étatiste

Au Costa Rica, la question de l'autonomisation de l'administration publique vis-à-vis de ses organismes de tutelles, à savoir les ministères, n'est pas nouvelle. Jusqu'à la fin des années 1940, le rôle de l'Etat se cantonnait aux fonctions du secteur public concentrées dans l'axe exécutif du gouvernement central. A partir des années 1950 sont créées des institutions autonomes, qui échappent au contrôle de l'exécutif et qui ont pour objectif le traitement de problèmes spécifiques (Edelman, 2005). Avec la création de ces institutions autonomes, que l'on peut rapprocher d'agences (Benamouzig et Besançon, 2008), l'intention était de les protéger des préoccupations politiques et budgétaires du gouvernement central (Edelman, 2005), dans une logique de différenciation de l'Etat (Birnbaum, 1985).

Jusqu'au milieu des années 1990, la politique forestière, dans ses versants productifs et conservationnistes, est administrée de manière assez classique par deux directions administratives du Ministère de l'environnement, à savoir la Direction générale forestière (DGF) et le Service des parcs nationaux (SPN). La genèse du SINAC et du FONAFIFO est marquée par des vellétés d'indépendance vis à vis du ministère de l'environnement et même plus globalement vis à vis de l'administration publique pour FONAFIFO. Les acteurs de la coalition libérale qui vont façonner les deux institutions défendent l'idée de l'autonomie, notamment les deux directeurs de la DGF et du SPN en charge de créer le SINAC, le ministre de l'environnement René Castro (1994-1998), le directeur d'un projet de coopération internationale qui est le premier président du FONAFIFO et qui participe à la création du SINAC ainsi que le premier directeur du FONAFIFO ex-directeur d'un département de la DGF, qui témoigne :

« C'était se séparer totalement, même du Ministère, au début on était séparé du Ministère. Le Ministre venait seulement à la représentation du conseil d'administration. Nous, on le gérait comme un organe quasiment indépendant, toujours avec des caractéristiques publiques, mais

indépendant du MINAE, du SINAC, de la DGF et c'est ce qui nous plaisait beaucoup, en vérité. »¹³

L'idée initiale était donc d'en faire des institutions autonomes. Cela s'est finalement traduit de manière juridique par l'attribution de la 'personnalité juridique instrumentale' pour le FONAFIFO et de la 'personnalité juridique propre' pour le SINAC. Ces statuts confèrent la possibilité aux institutions en question de gérer de manière autonome leur propre budget.

Le SINAC a été pensé dès le départ comme une organisation publique indépendante du Ministère. Ses fondateurs ont organisé le transfert des départements « approvisionnement », « ressources humaines » et « budget » du Ministère de l'environnement au SINAC afin que ce dernier puisse gérer de manière autonome ces trois aspects.

Le statut originel du FONAFIFO lui conférait davantage d'autonomie, non seulement du Ministère mais aussi vis-à-vis de l'administration publique en générale. Regroupement de plusieurs fidéicomis forestiers, le FONAFIFO appliquait les règles du droit privé pour le recrutement du personnel et l'approvisionnement. Il ne se trouvait pas dans l'obligation de respecter la législation en vigueur propre aux administrations publiques. Le premier directeur du FONAFIFO souligne les avantages que cette gestion privée d'un programme public lui accordait :

« Nous on se sentait comme un vrai hybride, cela nous permettait de nommer du personnel, cela nous permettait d'acheter sans problème, avec un règlement que nous avons élaboré et cela nous donnait une flexibilité opérationnelle très forte ! Donc par exemple, moi pour contracter ma secrétaire, ou les ingénieurs, j'avais beaucoup de facilité et je les choisisais, je leur faisais un entretien, et je décidais qui, et quand quelqu'un ne fonctionnait pas, moi même je leur donnais les prestations et on leur disait au revoir. »¹⁴

L'exécutif n'est tout de même pas complètement absent. La structuration des organes décisionnels de ces deux institutions intègre toujours le ministre de l'environnement qui est à la fois, par disposition légale, le président du Conseil national des aires de conservations (CONAC), l'organe décisionnel du SINAC et par habitude, le président du conseil d'administration du FONAFIFO. La volonté des acteurs n'était donc pas de s'autonomiser complètement du ministre¹⁵. Cependant, si le ministre conserve une place de choix dans le *policy process*, l'idée est de s'affranchir dans la gestion quotidienne de ces deux institutions du poids de la machine bureaucratique ministérielle.

Malgré ce processus initial en faveur de l'autonomisation de ces organisations publiques, cette indépendance est remise en cause à plusieurs reprises durant la décennie

¹³ Traduit par nos soins.

¹⁴ Traduit par nos soins.

¹⁵ Entretien avec un ancien responsable du SINAC.

2000, à la fois par des acteurs de la coalition étatiste qui servent de garde-fou de l'Etat mais également à travers les pratiques qu'ont les acteurs des institutions.

Si d'après la loi de biodiversité, le SINAC bénéficie de la personnalité juridique propre, la « Procuraduria »¹⁶, l'équivalent du Conseil d'Etat en France, lui reconnaît seulement la personnalité juridique instrumentale en raison du non respect des procédures juridiques pour l'attribution de cette personnalité propre. Une des limites liée à la personnalité instrumentale réside dans l'impossibilité de contracter des prêts avec des institutions internationales telles que le BID ou la Banque Mondiale.

Le FONAFIFO quant à lui va être sommé de retrouver le chemin de l'Etat. A partir de 2005, la Cour des Comptes fait plusieurs rappels à l'ordre à FONAFIFO, arguant du fait que l'institution ne peut pas utiliser les règles du droit privé liées au fidéicomis pour le recrutement de personnel exécutant des missions de nature publique, le PPSE étant un programme public. Malgré les résistances tant internes à FONAFIFO qu'externes au niveau du secteur forestier, le FONAFIFO se doit de respecter les recommandations coercitives de la Cour des Comptes. Il n'est pas en position de négocier. L'institution se restructure à partir de 2008 en créant plusieurs départements, notamment des ressources humaines ou du budget, ce qui entraîne une forte croissance administrative de l'institution¹⁷. Sous pression de la Cour des comptes, FONAFIFO devient donc une véritable administration publique. Cette évolution est fortement décriée par les acteurs de la coalition libérale :

« Quand la Cour des Comptes a fait l'évaluation, et a rendu la disposition selon laquelle on doit créer l'organe public, nous on s'est opposé et on a eu plusieurs échanges et réunions avec la Contraloria en lui faisant voir que cela viendrait augmenter le cout opérationnel de l'institution, et cela a été effectivement comme ça. »¹⁸ (Directeur du FONAFIFO)

Malgré ce revers, FONAFIFO tente une nouvelle fois d'accroître son autonomie lors des négociations à l'Assemblée législative du projet de loi autour du prêt de la Banque Mondiale nommé « Ecomercado II » en 2008. FONAFIFO souhaite modifier son statut en proposant un passage de la personnalité instrumentale à la personnalité propre, arguant en faveur de plus d'autonomie, mais les députés refusent et votent contre l'amendement.

Si les acteurs de la coalition étatiste tentent de ralentir ou même d'inverser les réformes du SINAC et du FONAFIFO qui visent à en faire des institutions autonomes et/ou déconnectées de l'administration publique, les pratiques des acteurs contribuent également à

¹⁶ La « Procuraduria » au Costa Rica est une institution publique chargée de conseiller l'administration publique, joue le rôle de juriste de l'Etat et s'occupe des procédures judiciaires contre les fonctionnaires corrompus. Elle est constituée essentiellement de juristes. On peut la rapprocher du Conseil d'Etat en France.

¹⁷ D'environ 25 personnes en 2005 à plus de 100 personnes en 2012.

¹⁸ Traduit par nos soins.

remettre en question cette autonomie. Un des fondateurs du SINAC nous explique les velléités de contrôle de la part du ministre de l'environnement, René Castro (2011-2013), sur l'institution, alors qu'il s'agit du même ministre qui avait appuyé la réforme une dizaine d'années auparavant¹⁹ :

« Tout a commencé avec René Castro et maintenant René Castro ne veut pas reconnaître certaines choses avec lesquelles il était d'accord. Par exemple, il considère que le SINAC doit être administré par lui et sa vice-ministre. Lui et la vice-ministre sont responsables des feux de forêts, de ce qui se passe avec les tortues, et dans les parcs. Cela peut effectivement lui plaire beaucoup, il peut y aller, et appuyer à la Conefor, la commission des incendies, mais ce n'est pas lui. Et la presse va tout lui demander, et ne va pas s'adresser au SINAC. Mais qu'est-ce qui se passe ? Légalement, le MINAE n'a rien à voir avec le SINAC. »

Au début du FONAFIFO, le ministre avait pour habitude d'envoyer un représentant qui siégeait à sa place au sein du conseil d'administration de l'institution. Ces dernières années, deux ministres ont décidé de siéger directement au sein du conseil, ce qui témoigne d'un renforcement de la volonté de contrôle de la part du ministre sur FONAFIFO à travers ses pratiques.

2) La déconcentration : un consensus entre coalitions pour des justifications différentes et des évolutions contrastées

Les deux entités administratives ont également connu des processus de déconcentration, c'est-à-dire de transfert de compétences au niveau local, fait marquant pour être signalé dans un pays à forte tradition centralisatrice. Malgré une méfiance générale des fonctionnaires vis à vis de l'échelon local, liée à la culture institutionnelle centralisatrice du Costa Rica, les acteurs de la coalition étatiste ne remettent globalement pas en cause la déconcentration, hormis à travers des résistances initiales vis à vis du SINAC de la part du MINAE.

Lors de la réforme du SINAC, la déconcentration constituait un des trois axes prioritaires, promus par les fondateurs du SINAC. L'institution est en effet construite sur trois niveaux : national, régional et local. Malgré quelques résistances au sein du MINAE, le territoire du pays a été divisé en 11 aires de conservation qui sont des « unités territoriales », auxquelles le SINAC central transfère des compétences à travers les directions administratives régionales, elles mêmes composées de plusieurs bureaux locaux. L'organe décisionnel supérieur se trouve être le Conseil national des aires de conservation (CONAC), composé de 25 membres dont 11 sont issus des Conseils régionaux des aires de conservation (CORAC)

¹⁹ René Castro fut également ministre de l'environnement de 1994 à 1998 et a impulsé la création du SINAC, ainsi que celle du PPSE et du FONAFIFO (Le Coq et al, 2012).

qui sont les organes décisionnels régionaux composés notamment de représentants de la société civile et 11 sont les directeurs des aires de conservation. Chaque CORAC comprend également des représentants des Conseils locaux des aires de conservation (COLAC). Que ce soit à travers les directeurs d'AC ou les représentants des CORAC/COLAC, les acteurs locaux et régionaux jouent un rôle central dans les processus décisionnels nationaux. A la lecture de l'organigramme du SINAC²⁰, il est donc possible d'observer à la fois un fort ancrage local de l'institution et une participation des acteurs institutionnels régionaux au 'policy-making'.

	<i>Organe décisionnel</i>	<i>Organe d'implémentation</i>
<i>Niveau national</i>	CONAC (Ministre de l'environnement Directeur du SINAC Directeur de la Commission Nationale pour la Gestion de la Biodiversité (CONAGEBIO) 11 directeurs d'AC 11 représentants des CORAC)	Secrétaire exécutif (directeur et personnel)
<i>Niveau régional</i>	CORAC (Directeur AC Représentants des secteurs dans AC)	Direction régional
<i>Niveau local</i>	COLAC	Bureaux locaux

Tableau 1. Structure administrative du SINAC. Source: Organigramme en annexe 2

Si elle est plus élémentaire et seulement sur deux niveaux, la structure administrative du FONAFIFO est également déconcentrée. Au départ, la mise en œuvre du programme était confiée aux directions régionales et locales du SINAC. En 2003, le FONAFIFO prend en charge la totalité du programme et connaît un processus de déconcentration. La déconcentration est proposée par deux acteurs de la coalition libérale : l'ex consultant de la coopération allemande, cette fois-ci qui occupe la charge de représentant du MINAE au sein du conseil d'administration du FONAFIFO, et son suppléant, le sous-directeur de Fundecor. L'idée originelle était plutôt de développer des groupes d'acteurs privés, notamment d'ingénieurs forestiers et de juristes, qui auraient assumé l'implémentation au niveau des territoires locaux mais elle n'est pas concrétisée. Neuf petites administrations régionales sont

²⁰ cf annexe 1.

donc créées, auxquels le FONAFIFO central transfère la mise en œuvre technique et administrative du programme.

	<i>Organe décisionnel</i>	<i>Organe d'implémentation</i>
<i>Niveau national</i>	Conseil d'administration du FONAFIFO	FONAFIFO
<i>Niveau régional</i>		Bureaux régionaux

Tableau 2. Structure administrative du FONAFIFO. Source : Organigrammes en annexe 1

Cependant, aucune compétence décisionnelle n'est réellement transférée au niveau régional. Les bureaux déconcentrés de FONAFIFO ne sont constitués que de deux voire trois fonctionnaires, en contact permanent avec le niveau central. Le département légal, qui joue un rôle primordial dans la mise en œuvre du programme où les aspects juridiques et fonciers priment sur les aspects techniques, n'a pas fait l'objet d'un processus de déconcentration. Le niveau national garde donc la mainmise sur le processus décisionnel et une partie de l'implémentation.

Si l'idée de déconcentration fait plutôt consensus, elle n'a pas les mêmes significations pour tous les acteurs. Pour la coalition libérale, elle ouvre la possibilité de développer des partenariats avec des acteurs privés locaux et de la compétition entre territoire tout en affaiblissant l'échelon étatique central, tandis que pour la coalition étatiste, elle s'inscrit dans la continuité de l'extension de la bureaucratie²¹.

3) L'absence d'un gouvernement local et/ou supranational des forêts du Costa Rica

Malgré ces tentatives plus ou moins abouties de remise en cause de l'autorité étatique centrale par l'autonomisation ou la déconcentration, l'absence de décentralisation et de construction régionale/internationale dans la politique de conservation des forêts au Costa Rica constituent des limites décisives, qui nous permettent d'affirmer que malgré les apparences, nous sommes très éloignés d'un modèle de la gouvernance.

Si l'Etat-Nation se développe à très grande vitesse au cours du XXI^{ème} siècle au Costa Rica, le processus de décentralisation est bien plus lent. Une vraie méfiance historique de l'Etat central existe vis à vis de la concurrence que pourraient exercer des pouvoirs locaux.

²¹ Nous verrons comment cela se traduit dans la partie III. 2)

L'Etat se construit même contre les gouvernements municipaux (Alfaro Mora, 2009). Si la Constitution de 1949 reconnaît l'échelon municipal, les municipalités sont considérablement affaiblies (Alfaro Mora, 2009). En 1970 est créé le premier Code municipal qui introduit à la tête des villes l'exécutif municipal mais il faut attendre le second Code municipal de 1998 pour l'élection directe des maires. La décentralisation faisait pourtant partie des propositions de Réforme de l'Etat liées aux PAS des années 1990 (Alfaro Mora, 2009) mais elle s'est assez peu développée. Elle se cantonne aux municipalités et fait l'objet de nombreux dysfonctionnements, notamment d'un manque de formation des membres des conseils municipaux (Alfaro Mora, 2009).

Les municipalités se sont vues attribuer quelques compétences en matière environnementale, notamment sur la planification urbaine, la gestion des déchets ou des eaux usées. Cependant, en terme de gestion des ressources forestières, l'organisme recteur se trouve être le Ministère de l'environnement. Les municipalités voient leur rôle réduit à des injonctions de coordination de leur action avec celle du ministère pour le contrôle des activités forestières et notamment en matière de prévention des incendies (Pena Chacon, 2007). La loi forestière de 1996 a conféré la faculté aux municipalités d'accorder les permis de coupe forestiers, article modifié dès 1998 pour leur retirer cette compétence (Pena Chacon, 2007). Pour ce qui est des aires protégées, c'est le MINAE qui est en charge de leur création et de leur administration, les municipalités sont là encore limitées dans les textes juridiques à un rôle de coordination. En pratique, les villes sont des acteurs très marginaux dans la gestion des forêts privées et publiques du Costa Rica et s'effacent devant l'Etat, acteur primordial.

Du côté de la construction d'un gouvernement supranational des ressources forestières en Amérique Central qui imposerait des normes à respecter au Costa Rica, l'influence reste relativement limitée dans les faits. En effet, plusieurs conférences et différents documents de stratégie ont été réalisés au niveau régional depuis les années 1990 suite à la signature de l'Accord Centraméricain de la Biodiversité et des Aires Protégées en 1992, à la création de l'alliance pour le développement durable (ALIDES) en 1994 et à la création du Corridor Biologique Mésoaméricain en 1997. Toutefois, ces initiatives principalement tournées vers la gestion des aires protégées n'ont pas influé la politique de conservation du Costa Rica, qui en a été le plus souvent davantage l'instigateur que contraint par elles. Plus récemment, ces initiatives ont donné lieu à des programmes stratégiques plus spécifiques. Ainsi en 2005 sont initiés deux programmes : le Programme Stratégique Régional de Travail sur les Aires Protégées (PERTAP) dont l'objectif est de fortifier la gestion intégrale, participative et harmonieuse du système régional des Aires protégées, ainsi que le Programme Stratégique

Régional pour la Connectivité (PERCON) qui vise à améliorer la connectivité écologique entre aires protégées et écosystèmes prioritaires dans le Corridor Biologique Mésoaméricain. Enfin en 2008, est initié le programme stratégique pour la gestion des écosystèmes forestiers (PERFOR) visant à améliorer la gestion des écosystèmes forestiers pour récupérer son potentiel pour la création de bien et de services. Toutefois, à l'exception de la mise en place du programme national de corridor biologique au Costa Rica, ces initiatives et plans stratégiques régionaux n'ont pas influencé les politiques de conservation nationales, ni les institutions qui les mettent en œuvre.

Après avoir relativisé le caractère multi-niveau de la politique de gestion des espaces forestiers et souligné la persistance de la primauté de l'échelon exécutif central, nous souhaitons nous interroger sur une autre dimension de la notion de gouvernance : l'intégration d'acteurs privés dans la fabrique de l'action publique.

III. Une ouverture de la gestion des forêts à des acteurs non étatiques?

Le Galès mentionne qu'une « pluralité d'intervenants, d'acteurs, d'organisations révèle que la politique (locale) dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux » ce qui conduit inévitablement à des dynamiques de négociation plutôt que d'imposition hiérarchique (1995). Dans la politique de gestion des forêts Costariciennes, on observe une ouverture à des acteurs non étatiques au niveau financier avec l'inclusion de la coopération internationale et d'acteurs privés (1), au niveau des processus décisionnels avec l'intégration de groupes d'intérêts forestiers et de représentants de la « société civile » (2) et enfin, au niveau de l'opérationnalisation des politiques publiques avec la participation d'ingénieurs forestiers privés (3).

1) La question du financement : la coopération internationale et les acteurs privés

Sur la question du financement, la coalition libérale est évidemment en faveur de la mobilisation de fonds de nature privée et considère avec beaucoup de méfiance les financements étatiques sujets à l'instabilité du fait des changements politiques. La coalition étatiste défend au contraire les financements d'origine publique, qui leur apparaît comme plus stables que les financements privés, prompts à s'arrêter selon le bon vouloir des acteurs.

Durant les décennies 1980 et 1990, le financement des politiques forestières mais aussi de la structuration des secteurs forestiers productifs et environnementalistes repose essentiellement sur l'Etat et sur la coopération internationale qui multiplie les projets d'appui. Mais suite aux réformes néolibérales qui sont synonymes de réduction des budgets publics d'une part, et à la fin du conflit Centroaméricain qui conduit l'affaiblissement des projets de la coopération internationale pour le Costa Rica à la fin des années 1990 d'autre part, de nouvelles sources de financement pour ces politiques de conservation sont à inventer. La coalition libérale encourage le recours à des financements privés, ce qui est globalement un échec. L'Etat reste un pilier dans le financement des politiques publiques.

Dans les années 1980-1990, de nombreux organismes de la coopération internationale (Banque Mondiale, USAID, GTZ, The Nature Conservancy, Union Internationale pour la Conservation de la Nature etc.) conduisent des projets forestiers de différentes natures (financement, capacitation technique, structuration institutionnel, design de politique etc.), en coopération soit avec la DGF ou le SPN, soit avec des organisations du secteur privé. Les projets concernent tant la politique des parcs que celle des incitations à la reforestation et à la production forestière. Les exemples des projets de Coseforma, de 1990 à 2000, financé par la coopération allemande GTZ qui a encouragé le développement du secteur forestier productif ou encore des nombreux projets de USAID pour la création d'aires protégées sont loin d'être anecdotiques et ont véritablement structuré la politique de gestion des forêts au Costa Rica.

En 1979 est créé la Fondation des parcs nationaux comme un corps quasiment gouvernemental et qui avait pour mission la recherche de fonds pour maintenir, améliorer et agrandir les parcs nationaux. Dans le contexte de la crise économique et des réformes néolibérales des années 1990, la politique des aires protégées se trouve face à un problème de réduction des budgets publics, et notamment du budget du SPN (Evans, 1999), et donc de compétition pour l'accès aux ressources étatiques. A cela s'ajoute la fin des grands projets de la coopération internationale au Costa Rica, symbolisée par le départ de l'AID au milieu des années 1990. Le pays est estimé trop développé pour recevoir de l'aide en tant que pays en voie de développement et va donc développer une image de pays « vert » dédié à la conservation des ressources naturelles pour continuer à capter des financements à l'international et pour favoriser le tourisme (Honey, 1999). Dans ce contexte, le financement de la politique des parcs est un enjeu permanent (Evans, 1999). Des solutions dans la veine néolibérale sont proposées, à savoir le recours à des financements privés. Un ancien directeur du SPN mentionne le besoin de chercher des financements d'origine privée à l'extérieur mais

également la nécessité de développer l'aspect plus commercial de la politique des parcs afin de générer des ressources financières propres :

« Cela oblige les parcs nationaux et la DGF de cette époque à chercher davantage d'autosuffisance financière, chercher plus d'alliances, chercher plus de modèles commerciaux, pour l'autosuffisance financière. Donc quand le SINAC est établi en 1995, une des inspirations précisément, ou des parties importantes qu'il contenait était comment faire des alliances publiques-privées, comment faire du commerce, comment améliorer l'autosuffisance financière et comment donner une gestion un peu plus entrepreneuriale aux directions régionales du SINAC. »²²

L'idée était que chaque région allait disposer d'un budget de base qui couvrirait 80% des besoins des parcs et qu'ensuite pour les 20% restant, chaque aire de conservation allait rentrer en concurrence pour capter d'autres types de financements notamment ou générer des commerces. Pour la coalition libérale, la déconcentration est un moyen de développer les partenariats publics-privés locaux pour diversifier les sources des financements. Cependant, il s'avère très difficile de développer l'aspect commercial des aires de conservation. Un des acteurs de la coalition libérale l'explique par le manque de capacité gestionnaire des directeurs des aires de conservation :

« Pour moi c'est qu'il n'y avait pas de capacité gestionnaire pour porter une vision entrepreneuriale comme on pensait que devrait être le SINAC. Autrement dit ce fut des techniciens répétant les mêmes schémas techniques. »²³

Les fonctionnaires de l'administration en charge de la conservation sont donc restés dans une logique bureaucratique et technique et n'ont pas évolué vers un profil d'entrepreneur public. Ils n'ont pas véritablement intégré le modèle de nouvelle gestion publique et continuent à porter l'héritage institutionnel et culturel de l'Etat Providence auquel ils ont été socialisés. Ceci témoigne des résistances de l'Etat et de ses capacités à perdurer.

L'histoire du FONAFIFO est semblable. Au tournant des années 1990 et 2000, le FONAFIFO a de fortes attentes dans la captation de financement à travers le marché du carbone au niveau international, mais elles ne se concrétisent pas (Le Coq et al, 2013). Face à l'échec et afin d'assurer la stabilité financière, ils ont recours à la vieille recette qui est de solliciter la coopération internationale, à travers les projets Ecomercado I et II financé par un prêt de la Banque Mondiale (BM) et une donation du Fond Mondial pour l'Environnement (GEF) durant la décennie 2000 qui représente une part non négligeable du financement du PPSE²⁴. Aujourd'hui il semble pourtant improbable que la Banque Mondiale finance un

²² Traduit par nos soins.

²³ Traduit par nos soins.

²⁴ La part des financements auprès de la coopération internationale (prêts et donation) incluant BM, GEF et GIZ, représente jusqu'à 55 % du budget du PPSE sur la période 1997-2009 (Blackman et Woodward, 2010).

Ecomercado III. Ils tentent également de mettre en place un marché du carbone national, avec un appel à la participation d'entreprises privées Costariciennes, mais une fois encore, le succès est très limité. La part des financements privés reste très minoritaire dans le financement global du programme (Le Coq et al, 2013). Malgré les intentions de capter des financements d'origine privée de la part des acteurs de la coalition libérale, l'évolution des financements du FONAFIFO montre que la part des fonds captés à travers l'impôt sur les hydrocarbures est une des principales sources de financement²⁵.

2) La participation des acteurs non étatiques dans le processus décisionnel

La question de l'intégration d'acteurs non étatiques dans le processus décisionnel de l'action publique n'est pas réellement un sujet polémique entre les coalitions libérales et étatistes. Les anciens modèles d'administration publique de la DGF et de la SPN n'incluaient pas d'acteurs privés dans le pilotage des politiques. Avec le passage au SINAC et au FONAFIFO, on identifie deux modes très distincts d'ouverture aux acteurs privés.

Le SINAC a développé une logique participative, d'ouverture à la « société civile ». Les CORAC, au niveau régional et les COLAC, au niveau local, sont essentiellement constitués de membres de la « société civile ». Le CONAC, organe décisionnel national, est également composé de 11 représentants des 11 CORAC qui sont des acteurs non étatiques et plutôt de type privé, associatif, coopérative, ONG etc. Les fondateurs du SINAC parlent d'un processus de « démocratisation » du SINAC qui facilite l'accès d'acteurs locaux et non étatiques à la prise de décision concernant les ressources naturelles de leur territoire. Si l'évaluation de la participation dans ces instances n'est pas l'objet de cette communication²⁶, nous pouvons tout de même évoquer les résistances des fonctionnaires à cette ouverture. Ce témoignage du responsable du département gestion des ressources naturelles du SINAC met en cause la légitimité et la capacité des acteurs non étatiques à décider, invoque les contraintes liées à ces nouveaux dispositifs participatifs et les difficultés pour le fonctionnaire de transformer ses habitudes de travail :

« Quand vient un peu ce thème de l'ouverture, de la participation citoyenne, que je ne sais quoi, la démocratie, que la démocratie, c'est le pouvoir de comment on les appelle, la

²⁵ Selon Blackman et Woodward (2010), la part du budget du PPSE provenant de transferts du budget public (en particulier les taxes sur combustibles) représenterait 41 % sur la période 1997-2009.

²⁶ La question de l'effectivité de la participation d'autres acteurs et de la prise en compte de leurs apports liés à celle de l'utilisation de mécanismes participatifs dans un objectif d'acceptabilité sociale des décisions est une autre question que nous ne traiterons pas ici et qui demanderait un tout autre travail de terrain.

démocratie c'est le pouvoir des idiots. Bon la situation ici c'est qu'en ayant plus de participation, cela a commencé à se compliquer plus, les délais se sont prolongés, c'est difficile d'arriver à des consensus, il faut faire, établir des mécanismes de négociations, de résolution de conflits et a commencé tout ce boom d'autre type d'instruments, et dans le même temps, ceux qui sortent, à ceux que ça a coûté et que ça coûte, c'est le fonctionnaire public, car c'est une chose de lutter pour le pouvoir et une autre de céder le pouvoir. (...) Donc le fonctionnaire public a été construit sur un modèle centraliste et donc c'est pour ça que cela nous coûte beaucoup d'ouvrir des espaces. »

Si le pilotage du FONAFIFO ne comporte pas de dimension participative, son conseil d'administration a intégré deux représentants du secteur forestier privé, sur les cinq membres puisque les trois autres appartiennent au secteur public. Il s'agit plus d'une institutionnalisation de la participation des acteurs privés au pilotage du FONAFIFO qu'une véritable innovation. En effet, ils ont toujours participé au policy-making, notamment aux négociations autour de la loi forestière (Le Coq, 2012), mais leur participation n'était pas formalisée²⁷.

Il est également significatif de noter que cette ouverture vient directement de l'importation d'une figure de droit privé dans l'action publique : le fidéicomis. Ce dernier permet l'administration d'un fond et comporte un conseil d'administration composé de membres du secteur privé. Le FONAFIFO s'étant tout d'abord construit sur l'administration de fidéicomis, il a conservé ce mode de pilotage, une fois transformée en réelle administration publique.

Par ailleurs, la participation de ces acteurs privés suit une logique néocorporatiste (Schmitter, 1974). En effet, les représentants du secteur privé sont nommés par l'ONF (bureau national forestier), organisme public non étatique créé par l'Etat qui lui a accordé le monopole de la représentation du secteur forestier. Si le conseil d'administration s'ouvre aux acteurs privés, son accès est réservé aux seuls acteurs sectoriels désignés par l'organisme officiel du secteur forestier, ce qui nous conduit à parler d'une forme d'« ouverture fermée ».

Si les deux conseils d'administration du SINAC et du FONAFIFO sont présidés par le ministre, un changement intervient toutefois vis à vis des anciennes institutions. Le ministre se retrouve formellement marginalisé au sein de ces sphères décisionnelles puisqu'il doit composer avec les 4 autres membres du conseil d'administration du FONAFIFO et les 24 autres membres du CONAC. Il ne pourrait plus imposer ses réformes sans l'appui des autres membres. L'Etat central serait donc dans la nécessité d'adopter une position de négociation avec les autres acteurs. Cependant, ce n'est pas ce que l'on observe sur le terrain. L'Etat

²⁷ De la même manière, la question des relations entre groupes d'intérêt forestier et Etat ne sera pas traitée ici.

apparaît garder la main sur le leadership des arènes décisionnelles. Formellement, le ministre reste le président des deux conseils d'administration. De manière informelle, il continue d'avoir une légitimité supérieure à celle des autres acteurs. Le premier directeur du FONAFIFO témoigne :

*“C’est le ministre qui commande et qui dirige au sein du Conseil d’administration, donc j’ai écouté des gens de l’entreprise privée, des chambres, des représentants dire : « je fais ce que le ministre ou la ministre dit ». Il y a des groupes qui se plient à la politique institutionnelle et cela s’est passé dans plusieurs cas.”*²⁸

Dans le cadre du SINAC, malgré la présence de onze représentants de la société civile, ce sont les directeurs d'aires de conservation, représentants de l'Etat, qui apparaissent contrôler le CONAC, comme l'explique le directeur de la direction “gestion des ressources naturelles” du SINAC :

*« C’est que les directeurs n’ont pas beaucoup de poids. Oui, donc, pratiquement, ce qu’ils décident par consensus, au sein du conseil d’administration, oriente beaucoup le reste, en vérité. »*²⁹

3) La participation des acteurs privés dans l’implémentation

Les acteurs privés ont également pénétré les sphères de l’opérationnalisation des politiques publiques. Les travaux de Blanco Lizano mettent également en évidence une participation accrue d’acteurs privés dans l’action publique au Costa Rica, sous la forme de l’accaparement par des acteurs privés de ressources de la biodiversité (2001) ou encore du transfert de financement des ministères à des fondations privées pour mettre en œuvre des programmes initiés par l’Etat (2006).

Dans le cadre des politiques forestières émerge la figure du régent, parallèlement à la réduction des effectifs de l’administration forestière. Ingénieur forestier privé, le régent est chargé de la mise en œuvre technique et du contrôle du respect des politiques forestières sur les territoires. En 1993 est élaboré le premier règlement de régence forestière. En 1996, les régents se voient accorder la « foi publique » par laquelle l’Etat leur confère plus d’autorité et de légitimité dans leur action. Ils jouent un rôle central dans la mise en œuvre des politiques réglementaires du SINAC liées à l’exploitation des forêts ou aux plantations forestières mais également dans la mise en œuvre du PPSE. Il s’agit là d’une forme de sous-traitance des aspects techniques et de contrôle de l’action publique à des acteurs privés (Cathelin, 2012).

²⁸ Traduit par nos soins.

²⁹ Traduit par nos soins.

Pour la coalition libérale, l'idée originelle de la déconcentration du FONAFIFO, comme déjà évoqué auparavant, n'était pas de faire croître la bureaucratie au niveau local mais plutôt de développer des groupes d'acteurs privés, notamment d'ingénieurs forestiers et de juristes, qui auraient assumé l'implémentation au niveau des territoires locaux sans intervention de fonctionnaire. Cependant, l'idée ne se concrétise pas car rapidement les deux acteurs de la coalition libérale à l'initiative de la proposition, quittent le FONAFIFO.

Il s'agit donc d'un système mixte, c'est à dire public-privé, d'implémentation au niveau local, avec la participation des régents et des fonctionnaires du FONAFIFO. Ce n'est donc pas synonyme d'un retrait de l'Etat, mais plutôt de transformation de ses missions (Cathelin, 2012). Déléguant la partie technique à des acteurs privés, l'Etat se repositionne sur des missions plus classiques de gestion administrative, de contrôle de la légalité et de supervision des activités de ces acteurs privés. Comme l'explique Chevallier, « même si la logique du partenariat conduit l'État à faire appel de manière croissante à la collaboration d'autres acteurs, son rôle ne saurait être réduit à la simple régulation de services gérés par des opérateurs extérieurs » (Chevallier, 2004, p.481). Par ailleurs, il est également possible d'observer dans la pratique une certaine méfiance des fonctionnaires vis à vis des régents malgré leur foi publique. Les fonctionnaires « contrôlent les contrôles » des régents, dont certains ont fait l'objet de rappel à l'ordre ou de condamnation pour fraude.

Au niveau de la politique des parcs, les acteurs de la coalition libérale ont tenté de transférer une partie de la gestion des parcs à des acteurs privés, notamment à travers les concessions pour les services de restauration des parcs nationaux. Toutefois, cette délégation de gestion est restée très limitée car elle fait l'objet de fortes controverses qui dépassent la seule dimension de participation privée à la gestion des ressources. En effet, l'ouverture à la gestion privée des parcs est considérée comme un premier pas vers la possibilité d'exploiter des ressources naturelles dans les aires protégées (mines, géothermie,...), ce qui au-delà de la coalition étatiste, soulève une forte mobilisation de la part des mouvements écologistes au sein du pays. Aussi, les initiatives allant dans le sens d'un transfert de la gestion des parcs nationaux à des privés ont été très limitées dans les faits. La seule évolution dans ce sens concerne la gestion des Corridors Biologiques qui ont été créés récemment pour compléter le réseau d'aires protégées existantes et faciliter la connectivité biologique entre les parcs nationaux et réserves du pays. Toutefois, il s'agit là de mettre en place une forme de gestion participative, intégrant les populations locales sur des espaces où cette gestion n'existait pas et non de remettre en cause la forme de gestion des aires protégées existante où elle était assurée par l'administration étatique.

L'Etat n'a donc pas dit son dernier mot. S'il est *a priori* mis en concurrence par d'autres types d'acteur, l'autorité étatique centrale, à travers le ministère de l'environnement, reste un acteur prépondérant dans la fabrique des politiques forestières.

Conclusion : L'Etat, un acteur pas comme les autres

En définitive, le concept de gouvernance nous permet d'éclairer seulement une partie des caractéristiques initiales et des évolutions des institutions du SINAC et du FONAFIFO, encouragées par la coalition libérale et qui se caractérisent par une volonté de jouir de plus d'autonomie vis à vis de l'autorité centrale et de participation des acteurs privés que ce soit dans le financement, les processus décisionnels et d'implémentation. D'importantes nuances permettent pourtant de montrer qu'au Costa Rica, il n'y a pas d'évolution claire et irréversible vers un modèle de gouvernance. Alors que durant la décennie 1990, la coalition néolibérale était en position de force, avec d'une part des acteurs positionnés à des postes clés de responsabilité et d'autre part des ressources économiques liées à la coopération internationale et politiques, celle-ci semble perdre de la force avec le retrait de la coopération internationale et le fait que plusieurs acteurs centraux de cette coalition se détournent de leurs responsabilités dans l'administration publique forestière pour lui préférer la consultance ou les ONG internationales. On constate alors plutôt un retour en force de l'Etat durant la décennie 2000, porté par la coalition étatiste qui dispose de l'appui des fonctionnaires des administrations publiques socialisées à la gestion publique et des ressources juridiques et constitutionnelles d'organes étatiques tels que la Cour des Comptes ou l'équivalent du Conseil d'Etat. Cette coalition étatiste tente de verrouiller ces évolutions antérieures en réaffirmant la primauté de l'autorité étatique centrale. L'Etat n'est pas encore tout à fait un acteur parmi d'autres, comme le soutient Le Galès (1995).

Contrairement à ce que certains auteurs ont laissé entendre (Theys, 2003), les résultats de notre enquête permettent d'affirmer que l'environnement n'est pas systématiquement synonyme d'innovation dans l'action publique. Alors que l'instrument PSE a précisément été présenté comme une innovation pour la conservation (Wunder, 2005), le cas de la gestion institutionnelle essentiellement étatique de la politique de protection du patrimoine forestier au Costa Rica, malgré les tentatives de modification à la marge, fournit un contre-exemple riche d'enseignements.

Si le concept de gouvernance nous permet de saisir dans sa globalité un ensemble de processus évolutif de la gestion publique, il peut également manquer de précision et de

profondeur quant aux processus qu'il décrit. Il faut par exemple recourir à d'autres concepts pour comprendre les différentes formes de la régulation par les acteurs privés du SINAC (logique participative) et du FONAFIFO (logique néocorporatiste). Le concept a été également vivement critiqué sur sa faible prise en compte des rapports de pouvoir. La mobilisation du cadre théorique des coalitions nous permet de comprendre les lignes de partage entre acteurs vis à vis de la gouvernance et ainsi de réintroduire les conflits et l'idéologie dans l'analyse.

Les liens de causalité entre le néolibéralisme et l'émergence d'un modèle de gouvernance ne sont pas forcément confirmés. La question de l'autonomisation de l'administration publique du pouvoir exécutif central au nom de plus de flexibilité n'est pas introduite dans le cadre des réformes néolibérales, mais se pose dès les années 1950, lors de la construction de la bureaucratie Costaricienne. La question de l'intégration d'acteurs privés dans l'action publique n'est pas nouvelle mais se trouve largement (re)mise à l'agenda et favorisée par les réformes néolibérales. Les coalitions libérales et étatistes peuvent également être d'accord sur une évolution institutionnelle liée à la gouvernance, comme par exemple la déconcentration, mais lui accolent des objectifs complètement distincts. Ces considérations conduisent à nous interroger sur la validité de la gouvernance comme une notion historique et sur les possibilités peut être plus heuristiques de la considérer comme un concept.

Bibliographie

Benamouzig, D et Besançon, J. "Les agences : de nouvelles administrations publiques ?", in Borraz, O., Guiraudon, V. (éds) : *Politiques publiques. 1. La France dans la gouvernance européenne*, Paris, pp. 283-307, Sciences Po Les Presses, Collection Académique - Domaine Gouvernances, Mars, 2008.

Birnbaum, P. « L'action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation », in *Traité de Science Politique*, 1985, Paris, p. 643-682.

Blackman, A., & Woodward, R. T. (2010). User financing in a national payments for environmental services program: Costa Rican hydropower. *Ecological Economics*, 69, 1626-1638.

Blanco Lizano, Randall. "Recursos biogeneticos y logicas mercantiles: la experiencia costarricense", *Revista de Ciencias Sociales* 111-112: 13-22 / 2006 (I-II)

Blanco Lizano, Randall. "El rentismo y el modelo del Estado liberalizador : el caso de la fundación Omar Dengo, 1987-2009", *Diálogos*, *Revista Electrónica de Historia*, ISSN: 1409-469X , Vol. 12 N° 1, febrero-agosto 2011. / pp. 35-50

Cathelin, C. « La mise en œuvre du PPSA au Costa Rica : monopolisation par un corps professionnel d'un partenariat public-privé dans le cadre d'un Etat en transformations », Communication pour les 6èmes Journées de Recherche en Sciences Sociales, Toulouse School of Economics, organisées par l'INRA, la SFER et le CIRAD, 13 et 14 décembre 2012

Chevallier Jacques, « L'état régulateur », *Revue française d'administration publique*, 2004/3 no111, p. 473-482

Chinchilla, José Carlos. « Estado y Democracia en la sociedad costarricense contemporánea », *Anuarios de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 18 (2) : 103-114, 1992

Dabène, Olivier. « Las bases sociales y culturales de lo político en Costa Rica », *Revista de ciencias sociales*, 31 : 67-83, 1986

Daniels, A. E., Bagstad, K., Esposito, V., Moulaert, A., & Rodriguez, C. M. (2010). Understanding the impacts of Costa Rica's PES: Are we asking the right questions? *Ecological Economics*, 69, 2116-2126.

Edelman, *Peasants Against Globalization: Rural Social Movements in Costa Rica*. Stanford: Stanford University Press, 2005

Evans, Sterling. *The Green Republic, a conservation history of Costa Rica*. 1999

Honey, M. "Costa Rica : on the beaten path", *Ecotourism and sustainable development : who owns paradise?*, Washington, DC: Island Press, 1999

Kooiman, J. *Governing as Governance*, Londres, Sage, 2003.

Le Galès, P. « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », RFSP, 45^{ème} année, n°1, 1995, pp.57-95

Le Coq J.F., Froger G., Legrand T., Pesche D., Saenz-Segura F. (2013). The Governance of Costa Rica's Program of Payments for Environmental Services: A Stakeholder's Perspective. . in: Governing the Provision of Ecosystem Services. R. Muradian and L. Rival, Netherlands, Springer: 235-255

Le Coq, J.F., Pesche, D., Legrand, T., Froger, G. et Saenz Segura, F. « La mise en politique des services environnementaux : la genèse du Programme de paiements pour services environnementaux au Costa Rica », *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En ligne], Volume 12 numéro 3 | décembre 2012, mis en ligne le 15 décembre 2012, consulté le 20 mai 2013. URL : <http://vertigo.revues.org/12920> ; DOI : 10.4000/vertigo.12920

Mora-Alfaro, Jorge. El sinuoso camino a la descentralización y el necesario fortalecimiento del gobierno local. San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de Costa Rica, 180 p. 2009

Pena Chacón, Mario. Costa Rica, régimen municipal y medio ambiente. Version actualisée en Avril 2007 du travail publié dans Aispuro Torres, José Rosas y Cienfuegos Salgado, David (coords.), El municipio en Iberoamérica, México, H. Ayuntamiento del municipio de Durango-Editora Laguna, 2003, pp. 287-30, Consulté sur internet (<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2545/10.pdf>), 2007

Rodriguez, Felipe Alpizar et Benavides, Carla Rojas. « Análisis del sector productivo costarricense a la luz del debate sobre la reforma del Estado », Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, vol. VI, n°1, Julio 2009

Sabatier, P.A., et Jenkins-Smith, H.C., Policy change and learning. An advocacy coalition approach. Boulder : Westpoint Press, 1993

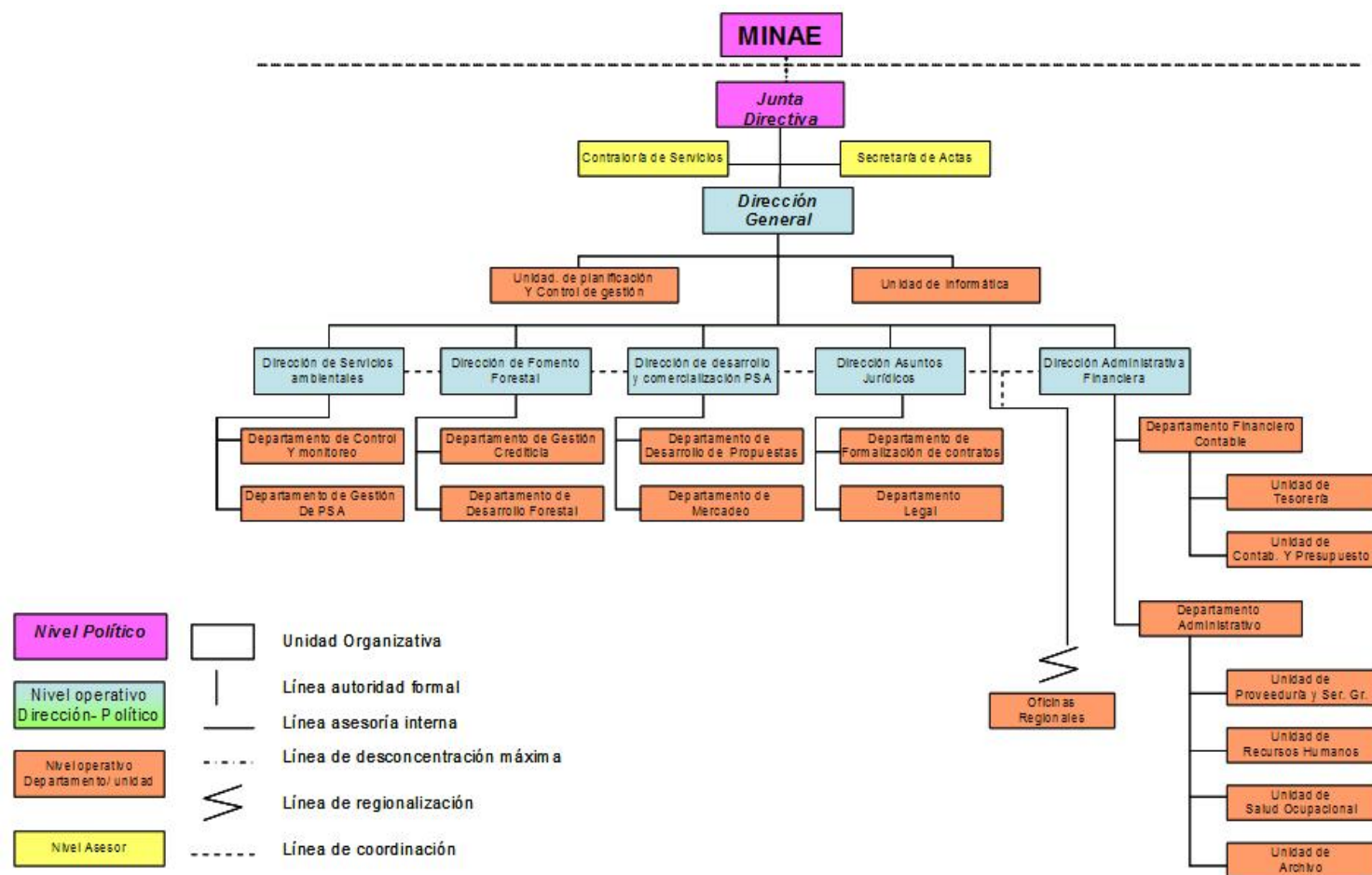
Schmitter P., «Still the century of corporatism?» Review of Politics, 36, 1974,pp.85-131.

Simoulin, V. La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmelienne. Droit et Société, 54, 2003, p307-328

Theys J., 2003, La Gouvernance, entre innovation et impuissance : le cas de l'environnement, *Développement durable et territoires*, Dossier 2 : Gouvernance locale et Développement durable, [En ligne], URL : <http://developpementdurable.revues.org/index1523.html>

Wunder, S. (2005). Payment for Environmental Services: Some Nuts and Bolts. In (pp. 24 p.). Bogor: CIFOR, Occasional Paper n°42.

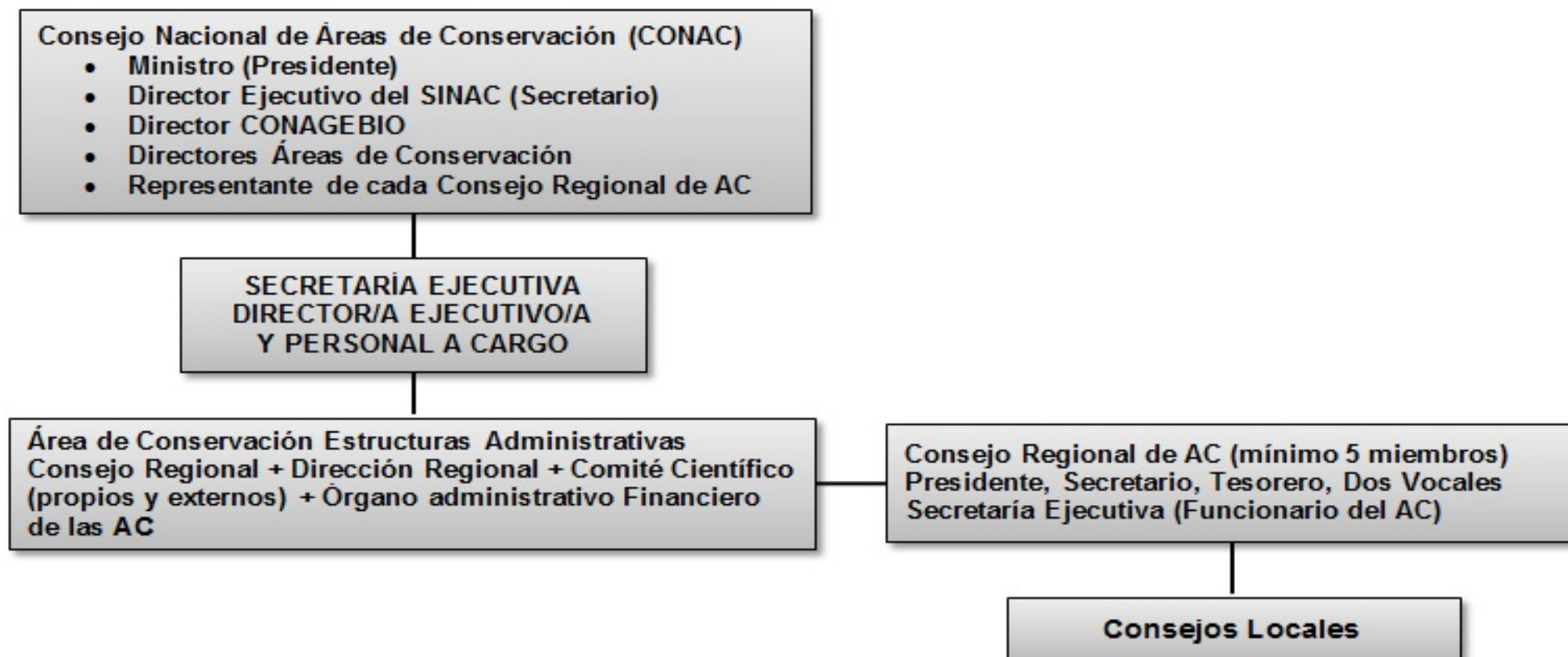
Annexe 1. Organigramme de FONAFIFO



Octubre 2007

Source : site web du FONAFIFO (<http://www.FONAFIFO.go.cr/>)

Annexe 2. Organigramme du SINAC



Source : site web du SINAC (<http://www.sinac.go.cr/Paginas/Inicio.aspx>)